IL FORO ITALIANO

FONDATO NELL'ANNO 1876 DA ENRICO SCIALOJA
marzo 1993, I, 691 (estratto)

ERNESTO BETTINELLI

Qualche osservazione controcorrente sul valore «non definitivo» delle ordinanze di ammissibilità dei ricorsi relativi ai conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato

ROMA
SOCIETÀ EDITRICE DEL « FORO ITALIANO »
1993

I

CORTE COSTITUZIONALE; sentenza 27 luglio 1992, n. 379 (*Gazzetta ufficiale*, 1ª serie speciale, 29 luglio 1992, n. 32); Pres. CORASANITI, Est. BALDASSARRE; Consiglio superiore della magistratura (AVV. BARILE, ONIDA) c. Min. grazia e giustizia e Pres. cons. ministri (AVV. dello Stato AZZARITI). *Conflitto di attribuzioni.*

Corte costituzionale — Consiglio superiore della magistratura — Conflitto di attribuzioni — Inammissibilità — Fattispecie (Cost., art. 105, 110, 134; l. 11 marzo 1953 n. 87, norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale, art. 37).

Ordinamento giudiziario — Consiglio superiore della magistratura — Conferimento di uffici direttivi — Conflitto di attribuzioni nei confronti del ministro di grazia e giustizia — Fattispecie (Cost., art. 105, 110, 134; l. 11 marzo 1953 n. 87, art. 37; l. 24 marzo 1958 n. 195, norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura, art. 11, 17).

È inammissibile il conflitto fra poteri dello Stato sollevato, in ordine al conferimento degli uffici direttivi, dal Consiglio superiore della magistratura nei confronti del presidente del consiglio dei ministri. (1)

Spetta al ministro della giustizia non dare corso alle deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura di conferimento di uffici direttivi quando, da parte della commissione competente, sia mancata un'adeguata attività di concertazione, ispirata al principio di leale cooperazione ai fini della formulazione della proposta (nella specie, ritenuta mancante tale attività, la corte ha dichiarato che spetta al ministro non proporre al presidente della repubblica il decreto di conferimento dell'ufficio direttivo di presidente della Corte d'appello di Palermo relativo alla delibera del Consiglio superiore della magistratura in data 11 dicembre 1991). (2)

Non spetta al ministro della giustizia non dare corso alle deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura sul conferimento degli uffici direttivi quando, nonostante sia stata svolta un'adeguata attività di concertazione ispirata al principio di leale cooperazione ai fini della formulazione della proposta, non si sia convenuto in tempi ragionevoli tra la commissione ed il ministro sulla proposta da formulare. (3)

II

CORTE COSTITUZIONALE; ordinanza 16 aprile 1992, n. 184 (*Gazzetta ufficiale*, 1ª serie speciale, 22 aprile 1992, n. 17); Pres. ed est. CORASANITI; Consiglio superiore della magistratura (AVV. BARILE, ONIDA) c. Min. grazia e giustizia e Pres. cons. ministri (AVV. dello Stato AZZARITI). *Conflitto di attribuzioni.*

Corte costituzionale — Consiglio superiore della magistratura — Conflitto di attribuzioni — Ammissibilità — Fattispecie (L. 11 marzo 1953 n. 87, art. 37).

È ammissibile il conflitto di attribuzioni proposto dal Consiglio superiore della magistratura nei confronti del ministro della giustizia e del presidente del consiglio dei ministri in ordine al rifiuto opposto dal ministro di dar corso alla proposta di decreto del presidente della repubblica di recepimento di delibera del Consiglio superiore della magistratura. (4)

* * *

Qualche osservazione controcorrente sul valore «non definitivo» delle ordinanze di ammissibilità dei ricorsi relativi ai conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato.

Anche nell'ordinanza 184/92, che dichiara ammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal Csm nei confronti del ministro di grazia e giustizia e del presidente del consiglio, compare — prima della dichiarazione del dispositivo — l'avviso che «atteso il carattere di mera delibazione, senza contraddittorio della presente pronuncia, resta impregiudicata, secondo la costante giurisprudenza di questa corte, ogni decisione anche in punto di ammissibilità».

L'ipotesi di un possibile ribaltamento della «decisione» pregiudiziale di ammissibilità trova fondamento soltanto nella prassi consolidata della corte. La prima ordinanza che contiene tale clausola è la n. 228 del 1975 (*Foro it.*, Rep. 1975, voce *Corte costituzionale*, nn. 35, 42), sull'ammissibilità del conflitto proposto dal Tribunale di Torino contro la commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia).

È opportuno subito avvertire che i casi di sentenze che hanno contraddetto le preliminari ordinanze di ammissibilità sono rarissimi. Si tratta delle sentenze nn. 30 e 31 del 1980 (*id.*, 1980, I, 891) che hanno dichiarato inammissibili i ricorsi di comitati promotori di referendum abrogativi contro l'ufficio centrale per il referendum, che, avvalendosi del potere di cui all'art. 39 l. n. 352 del 1970, aveva disposto l'interruzione di procedimenti referendari in presenza di una sopravvenuta nuova disciplina, sostanzialmente modificativa dei complessi normativi oggetto della richiesta di referendum. L'altro e ultimo caso si riferisce alla sentenza n. 406 del 1989 (*id.*, Rep. 1989, voce *Legge*, nn. 33, 36), laddove si dichiara inammissibile il conflitto promosso dalla Corte dei conti nei confronti del parlamento, quale autore dell'art. 16 l. n. 400 del 1988, che sottrae alla corte medesima il potere

di esercitare in via preventiva il controllo su decreti legislativi e decreti legge.

In tutti i casi segnalati l'inammissibilità è stata pronunciata in difetto del presupposto oggettivo, con riguardo cioè all'individuazione della «sfera di attribuzioni» riservata dalle norme costituzionali ai soggetti qualificabili e qualificati come poteri dello Stato. E leggendo la non sommaria motivazione che sorregge le sentenze ricordate si può facilmente riscontrare come la corte affermi in modo assai netto che ai poteri chiamati in giudizio spettavano comunque le attribuzioni in contestazione; e con ciò — ai sensi dell'art. 38 l. n. 87 del 1953 — sostanzialmente risolve il conflitto sottoposto al suo esame.

La corte adotta lo strumento della pronuncia definitiva di inammissibilità in ragione di una particolare interpretazione (o vivisezione) dei *petita* ad essa pervenuti, valutati come estranei alla sede dei conflitti di attribuzione. Nell'un caso la corte risponde di non poter sindacare il contenuto delle decisioni dell'ufficio centrale per il referendum in presenza della incontestata correttezza del procedimento che ad esse ha presieduto. Nell'altro caso ha rilevato, soprattutto, che l'attività legislativa del parlamento deve essere unicamente giudicata nell'ambito del giudizio sulla legittimità costituzionale delle leggi (attraverso il procedimento in via incidentale).

Che le ordinanze di ammissibilità abbiano (e debbano avere) natura semplicemente interlocutoria, in quanto espressione di una mera delibazione — cioè di un accertamento semplicemente sintomatico — è stato sostenuto senza confutazioni da un'autorevole dottrina. Si ricorda, tra gli altri MAZZIOTTI (*Il procedimento e la decisione sui conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato,* in *Studi in memoria di C. Esposito,* Padova, 1973, III, 1821); il quale manifestava dubbi circa la legittimità costituzionale dell'art. 37 l. n. 87 del 1953, in quanto consentiva un giudizio della corte in assenza di contraddittorio e, dunque, misconoscendo una garanzia fondamentale di ogni ordinamento processuale. Nella stessa direzione: CRISAFULLI, a sostegno di un'interpretazione adeguatrice della disposizione richiamata (*Cattivo uso del potere e conflitti di attribuzioni,* in *Giur. costit.,* 1980, I, 220 ss.) e CICCONETTI che, a sua volta, sottolinea che la prassi costantemente seguita dalla corte permette di salvare la stessa norma dall'«accusa» di violare lo stesso diritto di difesa di cui all'art. 24, 2° comma, Cost. (*L'esclusione della legge dal giudizio sui conflitti tra poteri dello Stato in una discutibile sentenza della Corte costituzionale, id.,* 1989, I, 1870).

Anche ZAGREBELSKY aderisce a questo indirizzo quando, riproponendo le stesse osservazioni, conclude che la fase preliminare dei conflitti di attribuzione dà luogo a «una sorta di delibazione di non manifesta inammissibilità rispetto ai soggetti coinvolti e all'oggetto della contestazione» (in *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, 387).

Occorre subito riconoscere che dal punto di vista pratico una siffatta ricostruzione non sembra palesare grandi inconvenienti o gravi controindicazioni. Eppure qualche riflessione controcorrente forse non disturba, quantomeno per interrogarsi se davvero non sarebbe stata possibile una diversa lettura delle norme della l. n. 87 del 1953 che qui rilevano; e, dunque, una diversa prassi.

Si consideri innanzitutto l'argomento discorsivo-letterale. Il 3° comma dell'art. 37 si esprime positivamente, attribuendo alla corte il pregiudiziale potere-dovere di decidere in camera di consiglio sull'ammissibilità del ricorso. Davvero l'enunciato equivale a una previsione di non manifesta inammissibilità e, di conseguenza, consente alla corte un giudizio interlocutorio non definitivo (sintomatico appunto)?

Se raccordiamo la norma citata con quanto successivamente stabilito dall'art. 38 potremmo avere qualche dubbio, giacché in questo disposto sembrano emergere in maniera affatto precisa o addirittura tassativa

i tipi di decisione che la Corte costituzionale in sede di processo di merito può assumere. E cioè:

1) Una pronuncia meramente assertiva: declaratoria della spettanza delle attribuzioni in contestazione a uno dei soggetti-poteri, parti nel processo.

2) Una pronuncia dispositiva-sanzionatoria: quando la corte provvede all'annullamento dell'atto viziato di incompetenza contro il quale è stato presentato il ricorso. Un tale tipo di pronuncia è, ovviamente, al tempo stesso assertiva, in quanto dichiara, o suppone, la spettanza in capo al potere ricorrente dell'attribuzione a cui è conseguito l'atto indebito.

I due tipi di decisioni vengono adottati dalla corte in rapporto all'oggetto della controversia: se essa concerne una semplice manifestazione di attitudine all'esercizio di una competenza costituzionale (conflitto c.d. virtuale) o se, invece, concerne un'attività già compiuta, tale che il suo «prodotto» definitivo (l'atto) non solo ha «esorbitato», ma è anche penetrato, menomandola, nella sfera di attribuzioni costituzionali di altro soggetto.

Quanto alla forma delle pronunce, nessun dubbio che, pur nel silenzio dell'art. 38, la corte debba procedere con sentenza, stante il principio generale secondo cui la corte medesima «giudica in via definitiva con sentenza» (art. 18 l. n. 87 del 1953). In effetti, in tale ambito rientra la risoluzione di un conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato.

C'è, invece, da chiedersi se con il contesto dell'art. 38 in esame sia compatibile una sentenza di inammissibilità. Si tratta certamente di una decisione definitiva (almeno per quanto riguarda la corte che, implicitamente, dichiara di non avere la competenza costituzionale di rispondere alla domanda del ricorrente). Ma non è comunque una decisione risolutiva: in quanto il conflitto permane a prescindere dalla sua natura (ritenuto dalla corte, in seconda battuta, non costituzionale).

Insomma, in questa ipotesi la vicenda processuale potrebbe schematicamente descriversi cosí: la corte — con la preliminare decisione di ammissibilità del ricorso attraverso ordinanza — dichiara la sua competenza e «autorizza» una valida instaurazione del giudizio. Ma alla fine — sia pur motivatamente e sia pure in seguito a nuovi (ma ciò non pare vero per i pochi casi richiamati sopra) elementi emersi dal contraddittorio — si ritrae.

Non si vuole con ciò sostenere che la corte debba per forza pervenire a conclusioni che urterebbero con l'altro fondamentale principio del «libero convincimento del giudice». La questione è di altro genere: se davvero la decisione in camera di consiglio sull'ammissibilità del ricorso non possa assumere altra fisionomia se non quella di una «mera delibazione» e costituire un filtro contro le domande che *ictu oculi* prescindono dal rispetto dei presupposti (soggettivi e oggettivi fissati dalla legge).

Occorre allora considerare un altro argomento di sostanza: gli interessi e la posizione delle parti in tutte le fasi del complesso — ma unitario — procedimento dinanzi alla corte, in relazione al rispetto del principio generale del contraddittorio e della difesa, su cui, come si è visto, si fonda la consolidata prassi che qui si ridiscute.

In primo luogo, non pare inutile ricordare che la corte non può essere assimilata per aspetti evidenti ai giudici comuni: è organo di chiusura dell'ordinamento, depositario della massima saggezza interpretativa; le sue decisioni — pur valendo anche per la corte il principio della necessaria correlazione tra chiesto e pronunciato — sono adottate nell'interesse della legittimità dell'ordinamento e solo mediatamente possono soddisfare interessi processuali delle parti. Le quali, peraltro, nelle controversie oggetto della presente analisi, sono sempre poteri dello Stato e non soggetti privati che difendono interessi propri. Questo (non com-

parabile) scenario processuale comporta che la «regola» del libero confronto di argomenti, interpretazioni dinanzi a un giudice terzo, arbitro imparziale e, a volte, quasi indifferente alla materia del contendere, debba essere quantomeno temperata per i giudizi innanzi alla corte: per i conflitti di attribuzione in particolare. Da ultimo, non può non rilevare anche il fatto che i parametri di giudizio della corte, fanno riferimento solo alla Costituzione, alle leggi costituzionali e a quei significati posti dalla stessa corte attraverso la sua giurisprudenza.

Non parrebbe dunque fuori sistema che alcune questioni pregiudiziali all'instaurazione di giudizi davanti alla corte possano essere definite dalla medesima *ex autoritate* in camera di consiglio [attraverso ordinanze decisorie, «adeguatamente motivate» (mentre per le ordinanze non decisorie è sufficiente una motivazione «succinta»: la distinzione si può facilmente desumere dalla combinazione degli art. 18 e 24 l. n. 87 del 1953)]. E ciò in quanto si possa ragionevolmente ritenere che con tali interventi la corte si limita a valutare l'esistenza delle condizioni di procedibilità. Per usare un'immagine sportiva: essa controlla la regolarità del terreno di gioco, l'esistenza degli strumenti di gioco e l'effettiva qualità di «giocatori» di quanti si presentano sul terreno di gioco.

A simili accertamenti obiettivi, in quanto compiuti non da un giudice comune, ma — si insiste — dalla corte, è davvero «assolutamente» funzionale il ricorso al contraddittorio?

Il richiamo indiscriminato ad esso quale principio indefettibile non rischia, talvolta, di diventare un rituale feticcio?

Si valuti la situazione particolare della delibazione dell'ammissibilità di un ricorso promosso ai sensi del più volte citato art. 37.

Le norme integrative (approvate dalla corte il 16 marzo 1956) dispongono che il ricorso medesimo debba contenere «l'esposizione sommaria delle ragioni di conflitto e l'indicazione delle norme costituzionali che regolano la materia» (art. 26). La puntualizzazione circa la sommarietà dell'esposizione si spiega considerando che la corte può facilmente giungere a conclusioni certe e di stretta evidenza sulla sussistenza o meno di un conflitto, la cui risoluzione competerà alla corte medesima.

E, in effetti, essa in prima istanza deve semplicemente accertare:

I. - La qualità di potere dello Stato del soggetto ricorrente, in quanto soggetto-organo costituzionale immediato o in quanto componente di un complesso organizzatorio costituzionale dotato della competenza di palesare volontà attraverso atti o attitudini imputabili come definitivi (non emendabili mediante procedimenti interni) al complesso organizzatorio stesso, assunto nella sua unità funzionale.

II. - Nello stesso modo: la qualità di potere dello Stato del soggetto contro cui necessariamente (magari non esplicitamente, secondo alcuni autori: ma l'ipotesi probabilmente non si è mai verificata) è rivolto il ricorso.

III. - L'esistenza dell'atto o dell'attitudine che ha provocato il ricorso, in quanto essi siano riconducibili alla volontà definitiva del soggetto *sub* II).

IV. - Se la lamentata interferenza funzionale sia (dal ricorrente) ritenuta costituzionalmente illegittima con espressa indicazione delle norme costituzionali presunte violate.

Per l'accertamento definitivo dei punti I), II), IV) bastano gli elementi indicati nel ricorso; in caso di loro carenza esso viene infatti dichiarato inammissibile. Non si riesce a comprendere in che misura possano o debbano essere più approfonditamente riconsiderati nel giudizio di merito grazie al contraddittorio tra le parti. E più precisamente non si riesce a comprendere quali potrebbero essere gli argomenti o i ragionamenti «di difesa», prospettati dalla parte convenuta contro l'ammissibilità del ricorso che la Corte (costituzionale, appunto) non sarebbe stata, *motu proprio,* in grado di autonomamente valutare nel corso della deliberazione preliminare.

Anche in ordine al punto III) non dovrebbero sussistere incertezze: se il ricorso denuncia l'emanazione di un atto (conflitto sostanziale) esso sarà — a pena di inammissibilità del ricorso stesso — richiamato puntualmente e integralmente, essendo imputato a un soggetto istituzionale, tale atto sarà formale, sí che la sua riconducibilità (o meno) alla volontà definitiva del potere contestato risulterà, del pari, di stretta evidenza. Se il conflitto si profila come meramente virtuale, l'attitudine controversa segnalata dalla doglianza, ove non potesse risaltare immediatamente come dato obiettivo, potrebbe egualmente essere accertata in via definitiva dalla corte semplicemente attraverso i mezzi istruttori di cui dispone (quale che sia il tipo di giudizio che la impegna). In altri termini: la corte, in una siffatta ipotesi, con un'ordinanza istruttoria potrebbe ordinare al soggetto, eventuale convenuto nel giudizio di merito, di fornirle tutta la documentazione relativa all'attitudine presunta lesiva dal ricorrente.

Queste brevi annotazioni dovrebbero indurre almeno a dubitare che la prassi adottata dalla corte (e unanimemente sostenuta dalla dottrina) sulla necessaria non definitività delle ordinanze di ammissibilità di cui al 3° comma dell'art. 37 possa ragionevolmente fondarsi sul «sacro» e «immanente» principio del contraddittorio o su non meglio precisate irrinunciabili esigenze di economia processuale.

Al contrario: la diversa interpretazione qui prospettata sarebbe stata, forse, non solo più coerente con il discorso legislativo, ma avrebbe forse meglio risposto ad un'altra esigenza assolutamente trascurata: la chiarezza delle posizioni nei giudizi costituzionali e, in ultima analisi, del loro stesso esito.

Con le «autogene» sentenze di inammissibilità la corte si è costruita una, seppur fino ad oggi poco praticata, «terza via», rispetto a quanto previsto dall'art. 38 l. n. 87: con esse è possibile riconoscere la pari dignità dei poteri ammessi al giudizio senza formalmente risolvere il loro conflitto. (Eppure, a ben vedere, le motivazioni addotte nelle pronunce di inammissibilità segnalate all'inizio di questa nota potrebbero benissimo adattarsi anche a sentenze assertive). Una via certamente prudente che i non sempre indispensabili *idola tribus* della dottrina hanno generosamente confortato.

ERNESTO BETTINELLI